

## 〔研究ノート〕

# 兵庫県下の人権啓発の基本計画における評価指標

—— 神戸市と姫路市 ——

高 橋 克 紀

### 目次

1. はじめに
2. 神戸市
  - 2.1. 第三次計画
  - 2.2. 協働
  - 2.3. 第二次計画の検証
  - 2.4. 第三次計画の指標
  - 2.5. 審議会
  - 2.6. 若干の照会
  - 2.7. 小括
  - 2.8. 補論：自殺対策
3. 姫路市
  - 3.1. 計画の改訂
  - 3.2. 指標の疑問
  - 3.3. 審議会
  - 3.4. 若干の照会
  - 3.5. 小括
4. まとめ

## 1. は じ め に

人権啓発は目的が抽象的だが，少なからぬ地方自治体が困難を承知でその評価指標を作っている。評価研究者等で取り上げられていてそうなものだが，先行研究が見当たらなかったの，そうした状況を兵庫県内市町の行政評価については

先に確認しておいた（拙稿 2016）。筆者に人権問題についても政策評価についても専門的なことを述べるだけの学識はないが、人権施策で現にどのような指標が用いられているかは誰にでも調べられるからである。

人権啓発の施策は、行政評価では取り上げられていなくても、別に策定される基本計画において数値目標を設定している場合もある。本稿では、まず兵庫県下各市町で人権施策の基本計画があるかどうか、そこに指標があるかどうかを確認した（2016 年 10 月 31 日時点）。しかし、指標まで設けているのは神戸市と姫路市だけであった（五十音順、以下同様）。そこで、主にはこの二市について確認していく<sup>1)</sup>ことにする。

人権施策の基本計画は国が 2002 年に「人権教育・啓発に関する基本計画」を策定しており、本稿はその地方自治体版にあたるものを扱う。その計画は名称も様々で、都道府県について調べた伊藤（2008：29）によると、「人権施策推進基本方針」、「人権教育・啓発推進基本指針」、「人権教育・啓発行動計画」、「人権教育基本方針」、「人権教育推進計画」などがあるという。ちなみに兵庫県は「兵庫県人権教育及び啓発に関する総合推進指針」（平成 28 年改定）を持っており、成果指標や目標値の設定はない。本稿ではこれらを「人権の基本計画」と呼ぶことにするが、文脈上明確な場合は単に「計画」と略すこともある。

兵庫県内各市町が持つ計画の名称と時期をまとめたものが図表 1 である。目標値を持っているものは太字で示した。このほかに、総合計画の一部に含まれて別の計画を策定していない自治体や、または、教育振興基本計画や男女共同参画の基本計画では指標を持っている場合もあるが、それらでは人権分野の一部しかカバーしていないので本稿では「計画なし」とみなす。

指標の有無に関しては二点補足するべきことがある。まず、厳密に言う<sup>2)</sup>と明石市は指標なしとは言えないのだが目標値はない。次に、丹波市は「関連する現

1) よって続編のような位置づけとなるため、重複する内容は書かないようにする（参考文献も同様）。

2) 明石市は 2011 年に「人権施策推進方針」を策定しており、その「第 5 章 総合的で効果的な推進のために」の「5 施策の推進による効果の測定」という節において、「…測定にあたっては、概ね 5 年ごとに市民アンケートを実施することとします」（p.34）と述べ、「人権教育・啓発活動の推進状況に関する指標」として、アンケートの三つの項目を挙げている。そこには上向き矢印が記されており、目標値は書かれていない。

図表 1 基本計画の一覧（50 音順、太字は目標値を持つもの）

市 町	計 画	策定・改訂時期
明石市*	人権施策推進方針	平成 23 年 4 月
芦屋市	第 3 次芦屋市人権教育・人権啓発に関する総合推進指針	平成 28（2016）年 3 月
尼崎市	改訂尼崎市人権教育・啓発推進基本計画	平成 22（2010）年 3 月
伊丹市	伊丹市人権教育・啓発推進に関する基本方針	平成 22 年 10 月
市川町	「人権教育のための国連 10 年」行動計画	（記載なし）
猪名川町	猪名川町人権推進基本計画	平成 24（2012）年 3 月
加古川市	人権教育及び人権啓発に関する基本計画	平成 22 年 10 月
加西市	加西市人権教育及び啓発に関する推進指針	平成 20（2008）年 4 月
加東市	加東市人権尊重のまちづくり基本計画	平成 22 年 4 月
川西市	川西市人権行政推進プラン（改訂版）	平成 27（2015）年 4 月
<b>神戸市</b>	<b>第 3 次神戸市人権教育・啓発に関する基本計画</b>	<b>平成 28 年 3 月</b>
宍粟市	宍粟市人権施策推進計画（平成 28 年 3 月一部改訂）	平成 28 年 3 月
新温泉町	第 2 次 新温泉町人権施策推進計画	平成 27 年 3 月
高砂市	高砂市人権教育及び啓発に関する総合推進指針行動計画（平成 28 年度～32 年度）	平成 28 年 3 月
たつの市	たつの市人権施策推進指針実施計画	平成 20 年 7 月
丹波市**	第二次丹波市人権施策基本方針	平成 27 年 3 月
西宮市	西宮市人権教育・啓発に関する基本計画	平成 21（2009）年 4 月
<b>姫路市</b>	<b>姫路市人権教育及び啓発実施計画（平成 27 年改訂）</b>	<b>平成 27 年 3 月</b>
三木市	三木市人権尊重のまちづくり実施計画	平成 23 年 11 月
三田市	人権施策基本方針（全編）	平成 15（2003）年 2 月
養父市	第 2 次養父市人権教育及び啓発推進計画	平成 28 年 3 月

\* 行政評価と連動して市民意識調査から三つを指標に挙げているが「方向性」（矢印表記）のみで目標値なし。

\*\* 「関連する概況」はいくつも示されているが評価指標にはしていない。

出典 筆者作成。2016 年 10 月 31 日時点。

況」<sup>3)</sup>として分野ごとに 2, 3 項目の数値を挙げているが評価指標扱いしておらず、数値目標も当然に設けていない。

したがって、本稿の分析対象は 2 市しかなく、本稿は基本計画に掲載された全指標をみていく。といってもたいした数にはならないので、疑問のある指標につ

- 3) たとえば、「子ども・若者の人権」については、いじめ事案の発事件数と児童虐待の件数（ともに市把握分）が書かれている。ただし若者についての記載はないし、「4. 高齢者の人権」では、65 歳以上人口・高齢化率、高齢虐待件数、高齢独居世帯数が挙げられているなど、項目の質が高いわけではないが、一般市民との情報共有には有益である。

いては審議会等でどのように議論されていたのかも議事要録で確認し、両市の担当課に（少しだが）<sup>4)</sup> 問い合わせも行った。

## 2. 神戸市

### 2.1. 第三次計画

神戸市は2016年3月に「第3次神戸市人権教育・啓発に関する基本計画」を策定している。第三次計画（の冊子）は、計画の前半部分に第二次計画の達成状況を示し、後半に今後の取り組みを記し、指標も見直しを図っている（後述）。

第一次の計画が策定されたのは2004年で、指標は当初から設定されている。これに先立って学識者等の審議会「神戸市人権教育・啓発懇話会」が設けられ、2003年3月には提言がまとめられている。そのなかに、

「計画の」見直しにあたっては、市民意識調査や他の調査等も通じて市民の意見の反映に努めるとともに、施策の内容・効果について政策評価の手法を検討することが必要である。

（神戸市人権教育・啓発懇話会、提言「人権教育及び人権啓発の基本的あり方について」, p.10）

と書かれている。

懇話会の議事要旨からは、2002年度の時点で、具体的な指標の案や「政策評価」をどのように理解しているのかといった議論までは見られない。個別の指標は2004年に事務局が（中長期の目標値として）設定したものである。

神戸市では、人権施策の指標値を「協働の指標」と呼んでいる。神戸市は「新・神戸市基本構想」——「市の最高理念」とされる——において、「2025年に向け

---

4) 神戸市には人権推進課に郵送で依頼し、姫路市には人権啓発センター経由で人権啓発課に電子メールで依頼した。ヒアリングも打診したがどちらも電子メールで回答をいただいた（神戸市2016年11月7日、姫路市同8日、再質問については順に同10日、同9日）。ご担当いただいた神戸市のK氏、姫路市のS氏に感謝申し上げます。なお、筆者は神戸市とは面識がなかったので郵送したが、姫路市には授業の関係で同センターに用事があったので、口頭で意図を告げたあとに電子メールで依頼した。

た都市像の一つ」に「ともに築く人間尊重のまち」を掲げている（第三次計画, p. 1）。これは、「市民・事業者・神戸市が協働して取り組む差異の目標を共有するとともに、取り組みの成果を評価する際の参考とするため」に設けたものである（p.9）。「参考とする」ものだから、目標必達の管理ツールと勘違いしてはならない。

## 2.2. 協働

「協働」とは何を指しているのだろうか。神戸市は特に震災後からこの用語を多用してきたので、第三次計画ではそれほど説明を加えていない。第三次計画では、そのキャッチフレーズ「ともに築く人間尊重のまち」の観点（その三つ目）として「協働と参画」を挙げている（ほかは、① ソーシャル・インクルージョン、② ユニバーサルデザイン、④ ダイバーシティの尊重）。それによると、協働と参画とは、「すべての人が主体的に意思決定に参加し、問題解決に取り組む」ことであるという。続いて、

「協働と参画」は、市民が意思決定の主体として社会に参加することであり、市民やさまざまな地域団体、NPO などと行政が、ともに市民福祉を高めていくために協働と参画を進めることが、すべての人の人権を守ることにつながります。（p.14）

と述べられている。かなり抽象的で筆者には意味がぼんやりとしかわからなかった。少し遡るが、今から6年前の第二次計画策定時には、事務局が次のようにわかりやすく答えていたので、それを参考してみよう。

参画というのは、単に行政の下請けではなく、主体的な市民として、意思決定するということ。協働というのも、下請けではなくて、同じ立場、対等でのパートナーシップと言われている。そういう意味では、市民、あるいは市民団体、既存の団体や地域団体、NPO やさまざまな法人、組織も含めたファクターが、ともに市民福祉を高めていくために協働と参画を進めていくというのは、人権を守っていく、あるいは侵害状態にある人たちの状態を克服していくということであり、かなりオーバーラップしていると思う。

(第二次計画時、神戸市人権教育・啓発に関する基本計画検討懇話会、第3回(平成22年10月)、会議録要旨、p.2。)

「行政の下請けではなく」という部分と、参画・協働が人権と「かなりオーバーラップしている」というのは非常に分かりやすいが、どれも類語・縁語のような関係にある。全体としてのイメージはわかるものの、二語に分けている必要はよくわからない。協働するには参画しないわけにはいかないだろうし、参画<sup>5)</sup>はしたが協働しないというのでは名ばかりの参画と非難されそうなのである。

神戸市の管理職が学会誌に寄稿した論文によると、協働とは、「市民と事業者と市が手を携えてまちづくりを進めること」である(上田2006:107)。神戸市は「協働・参画3条例」(意見提出、行政評価、地域活動促進の三つで、2004年制定)を設けており(同:108-109)<sup>6)</sup>、この法的体系で見ると、「参加」の要素は、行政手続、行政評価、住民投票、パブリックコメント、個人情報保護、情報公開のことであり、「協働」の要素は、協定、活動拠点、場所の提供、専門家派遣、人材育成、活動助成金である(同:109、ただし「要素」とは呼んだのは引用者)。

よって、おおまかにいえば、参画は行政の公的決定を、協働は業務実施を念頭においているようである。これはいわゆる「参加型」の政策プロセスのことだから、計画立案といっても実際には事業・業務の実施と区別するのは難しい。事前の計画で定めた数値目標に従ってことを進めていくというよりも、事後的な変化を肯定的に捉え、計画<sup>7)</sup>を作り続け直しつづけていくようなことがイメージされている、と考えられる。

とすれば、数年後になって目標の達成状況を検証することにはあまり意味がないかもしれない。5年のあいだに目指してきた現場の目標をどのように変化させてきたかを遡って確認するほうが(どちらかといえば)理に適っているように思わ

---

5) 事業実施で協働するにしても立案段階から調整しておかなければならない。これはイニシアティブが市民にある場合(いわゆる「協働提案型事業」)もあれば、行政が対象住民を巻き込む場合もある。いずれにせよ、決めてから業務を割り振るようでは「下請け」扱いになる。

6) この三つが、他の自治体でいう「自治基本条例」に相当する(上田2006:108-109)。

7) これについて、事業実施と施策形成の循環を確立させようとする真山(2001)を、計画に関しては、総合計画のあり方を見直す新川(2009)を参照。

れる。「協働の指標」とは，“協働の関係者はこの目標を遵守すべし”というのではなく，“協働するうえでの共通の目印”のようなことが期待されている。協働するなかで不可避免的に生じる誤解やすれ違いや想定外の事態によく対応するための、いわば、道に迷ったときはそこに戻ってくるべき再会場所のようなものであろう。

神戸市の言う事業実施の協働は、民主的合意形成の理念からというよりはプロジェクト・マネジメントの意味合いで受け取ったほうがよさそうである。<sup>8)</sup>しかし市民の多くは行政の事業にそれほど関わりたくはないのが現実だから、「下請け」はもちろんお断りだけでも責任や負担も対等なパートナーにまではなりたくないことであろう。「協働の指標」とは、本来、非常にハードルの高い理念を示唆している。

理念が高度だと具体的な行為はよくわからなくなる。協働に役立つ指標は、少なくとも、市民に誤解を与えそうなものを避けなくてはなるまい。これから、行政と多様な市民が目的や現状の認識を共有するのに役立つかどうかを意識しながら指標を見ていく。

### 2.3. 第二次計画の検証

第二次計画の中長期目標は、全体の半分にあたる 8 項目が「目標値を概ね達成、又は達成見込み」と判断されており、そのほかは課題が残ったとされる (p.9)。これらの一覧が図表 2 である。この表の右端欄に太字で表記したものが、目標を(ほぼ)達成した項目である。

検証の一覧表は、一般的事項と個別的事項に分けて掲載されている。「人権一

- 
- 8) 協働（事業）評価の研究においても、プロセスのマネジメントの重要性が実証的に指摘されている。たとえば、小田切（2009）によると、まちづくり分野（活性化を含む）や NPO 支援のように行政以外のアクターの関与が不可欠である事業について、プロセスがサービスの質の向上に影響しているという（サービス提供者が対象者の受益をより意識するため）。また、高橋敏彦（2006: 51）は、協働プロセスのあり方と、「中間支援 NPO グループと関係行政職員とが同じテーブルで協働プロセスを評価することによって、それぞれの立場から現在の協働環境を見直し、改善しようという」研究を行っており、北上市を例に、「適切な評価指標を掲げることの難しさ」と「指標の意味を読み解く能力」が市民参加型の大きな課題であると指摘している (p. 53)。どちらも重要なのは指標そのものではなくコミュニケーションであるといえる。

図表2 神戸市・第二次計画の達成度

協働の指標	現状値 (計画策定時)	中・長期目標値	達成状況(直近値)
<b>[人権教育・啓発]</b>			
人権教育推進の年間計画が概ね達成できたと評価する学校園の割合	—	280 校園／311 校園 ＝90.0% (平成 27 年度)	「達成できた」「概ね達成できた」の評価が <b>291 校園／310 校園</b> ＝ <b>93.9%</b> (平成 26 年度)
公民館等社会教育施設における人権啓発推進事業、ボランティア養成講座への参加者数	2,800 人 (平成 21 年度)	3,000 人 (平成 27 年度)	<b>3,269 人</b> (平成 26 年度)
日常生活の中で自分や周囲の人の人権が尊重されていると思う市民の割合	— (参考) 3.4% (平成 17 年度)	50.0% (平成 27 年度)	<b>49.4%</b> (平成 26 年度)
さまざまな人権問題について理解を深めるために開催されている講演会や学習会等に参加したことのある市民の割合	20.2% (平成 21 年度)	25.0% (平成 27 年度)	14.4% (平成 26 年度)
<b>[女性]</b>			
女性の政策・方針決定への参画の推進(市審議会における女性委員の参画状況)	33.0% (平成 21 年度)	35.0% (平成 27 年度)	31.6% (平成 26 年度)
女性に対するあらゆる暴力の根絶(市立中学・市立高校におけるデートDV予防啓発事業実施校数)	5 校 (平成 22 年度)	全校(累計) (平成 27 年度)	33 校(累計) (平成 26 年度)
<b>[子ども]</b>			
地域での子育て支援(拠点児童館の設置)	—	13 か所 (平成 28 年度)	7 か所 (平成 26 年度)
家の人と話をよくする割合	父親と 母親と 小 5 68.7% 91.1% 中 2 54.3% 84.6% 17 歳 55.6% 86.4% (平成 21 年度)	父親と 母親と 小 5 75.0% 95.0% 中 2 60.0% 90.0% 17 歳 60.0% 90.0% (平成 27 年度)	父親と 母親と 小 5 72.1% 92.2% 中 2 55.5% 85.5% 17 歳 56.3% 89.0% (平成 26 年度)
<b>[高齢者]</b>			
地域見守りシステムの充実	見守り推進員による 地域見守り活動 (平成 22 年度)	新たな担い手を発掘・ 育成する仕組みの 構築 (平成 27 年度)	見守り推進員による地域見守り活動 協力事業者との高齢者見守り事業の拡充 高齢者見守りのキャラクターを公募し、キャラクターを活用した広報・啓発活動の実施
ちょっとボランティア運動の推進	モデル実施 (平成 22 年度)	地域の実情に応じて 拡充(平成 27 年度)	<b>市内 4 地域で実施</b> (平成 26 年度)



図表 2 神戸市・第二次計画の達成度（続き）

協働の指標	現状値 (計画策定時)	中・長期目標値	達成状況（直近値）
<b>[障がい者]</b>			
「障がい」を原因として、身体的、精神的、または財産面で被害を受けたことがある人の割合	身体障がい者 24.0% 知的障がい者 25.3% 精神通院医療受給者 39.4% (平成 22 年 3 月)	身体障がい者 20.0% 以下 知的障がい者 20.0% 以下 “精神通院医療受給者 35.0% 以下” (平成 27 年 3 月)	「障がいを原因とした差別や偏見を受けた人の割合」について調査 身体障がい者 30.7% 知的障がい者 51.6% 精神通院医療受給者 36.6% (平成 27 年 3 月)
入所施設からの地域移行者数	入所施設 22 人 (平成 17 年 10 月～21 年 3 月までの年平均)	入所施設 30 人 (平成 27 年度)	<b>入所施設 48 人</b> (平成 26 年度)
ガイドヘルプ実利用人数	2,248 人／月 (平成 22 年 4 月)	3,000 人／月 (平成 28 年 3 月)	<b>移動支援 2,509 人／月</b> ※同行援護 <b>511 人／月</b> (平成 27 年 3 月)
<b>[外国人]</b>			
日本語教室参加者	1,400 人 (平成 21 年度)	2,200 人 (平成 27 年度)	<b>2,686 人</b> (平成 26 年度)
<b>[HIV 感染者、ハンセン病患者及び元患者等]</b>			
学校園・社会福祉施設等への巡回等による感染症啓発	93.5% (平成 21 年度)	100% (平成 27 年度)	64.5% (平成 26 年度)
<b>[人権救済の前提としての相談制度]</b>			
自分の人権が侵害された場合の相談機関へ相談した割合	11.0% (平成 21 年度)	20.0% (平成 27 年度)	12.6% (平成 26 年度)
<b>[地域での人権の尊重されたまちづくりへの取り組み]</b>			
地域組織が実施する UD* 視点での取り組み事業数	8 事業 (平成 22 年度)	67 事業 (平成 27 年度) 2020 ビジョンでは別指標の予定	<b>69 事業</b> (平成 26 年度)

太字は目標を概ね達成または達成見込みとみなされたもの（2015 年 11 月時点）。

\*UD は、ユニバーサル・デザインの意。

出典 『第 3 次神戸市人権教育・啓発に関する基本計画』, pp.9-11。

般に関する事項」とは、人権教育・啓発、相談制度、人権尊重のまちづくり（特にユニバーサルデザイン）、の三つである。このうち、講演会・学習会に参加した市民および相談利用者の割合（市民意識調査による）は目標に届いていないが、その要因についての分析等は書かれていない。

次に、「個別の人権課題」（図表 2 では「女性」以下の項目）については、審議会における女性の割合が減少、拠点児童館設置は 7 箇所にとどまったものの「地域での子育て支援拠点づくり」は進んだこと、障害者については差別解消法が制定

されたので調査項目を変更したため比較はできなくなったこと、感染症啓発では「新規施設の増加により訪問による助言指導が出来」なくなったといったことが記されている。

疑問のある指標が存在したことについても言及がある。指標は「各部門別計画や2015ビジョン等で設定された指標や市民意識調査等の項目の中から採用」されたのだが、「社会情勢の変化に伴う施策や調査内容の変更等による、達成状況を把握できない指標があったほか、人権の尊重と直接つながるとは考えにくい指標もありました」と書かれている（p.12）。

この姿勢は称賛に値しようが、残念ながらどれがそれらにあたるのかばやけた書き方になっている。障害者差別の調査項目変更については先の記述でよくわかるからがよいのだが、ほかに、高齢者の地域見守りシステムは目標値欄が数字でなかったり、直近の達成状況欄に啓発キャラクター云々とあるように不可解な項目もある。

## 2.4. 第三次計画の指標

そうした指標の無理を見かねた面があったのかもしれない。今回の計画では、個別的項目の指標化はとりやめ、「人権一般に関する事項」に限定している。新たな、平成32年までの目標値をまとめたものが図表3である。

しかし、第三次においても疑問の大きな指標がある。特に三点を取り上げたい。

### (1) 人権教育について

学校の人権教育に関する「①学校側が人権教育推進に取り組む姿勢」は、開催実績だけの典型的な低次の活動指標に過ぎない。「②児童・生徒が主観的にどう感じているか」についての目標値はどちらも決して低い数字ではないから、これから何に取り組むつもりなのか見えにくい。せめて、目標を、「どちらかというと当てはまる」の回答者に注目するか、自尊感情に関しては否定的回答を弱い肯定に移行させるといった限定が必要ではないかと思われる。

図表 3 神戸市・第三次計画における指標と目標値

	協働の指標	現状値	目標値
人権教育 ①学校側が人権教育推進に取り組む姿勢	人権教育推進の年間計画が概ね達成できたと評価する学校園の割合	280 学園／311 学園 ＝90% (平成 27 年度)	100% (平成 32 年度)
人権教育 ②児童・生徒が主観的にどう感じているか*	人の気持ちが分かる人間になりたいと思う児童・生徒の割合（「当てはまる」「どちらかという当てはまる」と答えた割合）	〈神戸市〉 小学校 6 年生 93.8% 中学校 3 年生 94.2% 参考〈全国〉 小学校 6 年生 93.9% 中学校 3 年生 94.9% (平成 27 年度)	増加をめざす
	自分にはよいところがあると思う児童・生徒の割合（「当てはまる」「どちらかという当てはまる」と答えた割合）	〈神戸市〉 小学校 6 年生 77.6% 中学校 3 年生 66.8% 参考〈全国〉 小学校 6 年生 76.4% 中学校 3 年生 68.1% (平成 27 年度)	増加をめざす
人権啓発	日常生活の中で自分や周囲人権が尊重されていると思う市民の割合	49.4% (平成 26 年度)	60% (平成 32 年度)
	自殺者の数を 5 年間で 15% 減らしていく	308 人 (平成 26 年 **)	260 人 (平成 31 年 **)
	成人してから以降、さまざまな権問題について理解を深めるた開催されている講演会や学習等に参加したことのある市民の割合	14.4% (平成 26 年度)	20% (平成 32 年度)
人権救済のための相談制度	自分の人権が侵害された場合相談機関へ相談した割合	51.3% (平成 26 年度)	60% [公的機関と民間団体へ相談した割合だったが、3 次計画では職場の相談窓口、学校、警察、弁護士へ相談した割合も加える]
地域での人権が尊重されるまちづくり	地域福祉にかかわる協議の場の立ち上げ件数	—	76 か所
	ユニバーサルデザインの普及・啓発（小学生から大学生までへの出前授業の受講者数）***	延べ 4 万 5 千人 (平成 27 年度)	延べ 7 万人 (平成 32 年度)

・学校教育欄のデータは「平成 27 年度学力・学習状況調査」による（計画 p. 16、欄外に記載あり）  
目標値の年度は計画に未記載のものもある。

注

\* 学校教育欄のデータは「平成 27 年度学力・学習状況調査」による（計画 p. 16、元の表の欄外に記載あり）。

\*\* 閲覧時点では「年度」と記されていたが、単純な誤記であり国の統計から 1-3 月分のデータを差替える意図ではない。人権推進課に確認済み（2016 年 11 月 8 日）。

\*\*\* 丸括弧で囲んだのは引用者。

出典 「第 3 次神戸市人権教育・啓発に関する基本計画」 pp. 16-17。元の表から形式を少し変更して筆者作成。[ ] 内は引用者。

## (2) 自殺者減について

自殺者を15%減らすという目標は、他の項目と比べても不自然に映る<sup>9)</sup>。しかも、この指標は、「さまざまな人権問題」のなかの、「オ 命の大切さ」に対応している。

この問題の解説は次のように書き始められている。

自殺の原因は「健康問題」「経済・生活問題」「家庭問題」等さまざまですが、専門機関に相談することで問題が整理され解決の道筋が見えてきたり、身近に支え合う人がいることで、自尊感情を持ち、救われることもあります。神戸市では、相談機関の充実や地域連携体制の強化、自殺未遂者へのケアや、遺族の支援にも力を入れて取り組んでいます。

また、子どものじめによる自殺という痛ましい事例が繰り返し報道されています。

神戸市では、各学校ごとに…（以下略，p.58）

焦点が自殺なのか学校いじめなのか整理がついていない。項目「オ」は「いのちの大切さ」よりもストレートに自殺予防を掲げるべきであつたろう<sup>10)</sup>。

## (3) 人権相談

「自分の人権が侵害された場合相談機関へ相談した割合」については、計画に注記されているように、警察と学校、さらに職場窓口、弁護士まで広がっている。ゆえに、51.3%の実績を60%にするというのは目標が低いように思われる。

現状の「51.3%」とは、第三次計画の最初のほうに書かれている市民意識調査の「カ 人権侵害を受けたときの対応（図6）」（p.8）から、当該回答肢の数字（図表4の太字）を足したものである。意識調査のこの項目は、あてはまるものすべてを選ぶことができる。

9) 表面的な違和感が先に気づかれるためかもしれない。指標は「自殺者数」だけでよく、目標値の欄に「15%以上の減少（260人以下）」などと書けばよかった。

10) 行政にとっては自殺予防の「いのち大切プラン」が先にあり、筆者がというような違和感はなかったものと思われる。

図表 4 人権侵害を受けたときの相談先等（複数回答，単位は %）

	平成 26 年度	平成 21 年度	平成 17 年度
職場の相談窓口や学校に	<b>10.3</b>	5.0	3.3
警察に	<b>17.0</b>	12.0	4.0
弁護士に	<b>11.4</b>	9.5	4.4
公的機関（法務局・県・市などの人権相談窓口，人権擁護委員会等）に	<b>7.4</b>	8.0	6.6
民間団体に	<b>5.2</b>	3.0	2.4
家族や友達，同僚などに	41.7	38.6	45.8
その他	5.2	3.0	7.3
何もしなかった	21.0	23.4	29.4
相手に抗議するなど自分で行動した	38.0	34.3	33.8
無回答	0.7	0.6	1.3

太字は目標値の対象（その数字を足したものが計画の現状値）。

出典 『第 3 次神戸市人権教育・啓発に関する基本計画』 p.8，棒グラフ「カ 人権侵害を受けたときの対応（図 6）」から回答肢の順番を入れ替えて筆者作成。

一般に，人権侵害にあたりそうな事柄の悩みは，まず家族や友人などに相談されやすいであろう。それから公的機関に相談に行く，というケースを行政も期待している。よって，行政外の相談をカウントするよりも，警察以外の公的機関はあまり相手にされてないことを改善することのほうが，実質的にも，また指標としても，有意義なのではなかろうか。もちろん，職場を含む民間団体に相談しやすい体制を整えるべきことに異論の余地はないし，それが行政の専門的機関に被害者をつないでくれることも期待できる（おそらくそうなるように連携を図るであろう）。ただ，それならば目標値はずっと高くなるはずではないだろうか。

## 2.5. 審議会

上記のように筆者が強く疑問に思うくらいのことは，専門家の審議プロセスでも問題になっていることであろう。第三次計画策定におけるいわゆる審議会にあたる「神戸市人権教育・啓発に関する基本計画有識者検討会」は全部で 7 回開かれており，うち 6 回について「会議要旨」が公開されているので，これから確認していく。

指標が集中的に取り上げられているのは第 5 回である。第二次計画からの反省も含めて，いくつか注目すべきものを引用しておきたい。

- ・第2次計画の協働の目標値を設定する際には、慎重な議論があった。数字がひとり歩きをすることがあるので、やや弾力的な表現にしたほうがよい。
- ・第3次計画の施策を市民に示すためにも、指標はとても大事。「協働の指標」を考える場合、誰から見てもわかるような客観的数字、当事者の気持ちを聞くもの、国や他府県との比較等を考慮すべき。(第5回, p.1)
- ・第2次計画(案)のキャッチフレーズで挙がっている「みんなにやさしいまち、みんながやさしいまち」は、第2次計画では、市民にわかりやすい表現にするために使ったが、個人間の人権問題に限定される印象があるので、第3次計画では改めたらどうか。(同, p.2)

上の二つについて、「弾力的な表現」が何を意味しているのか議事要旨ではわからないが、客観的な数値に幅を持たせることであれば理に適っている。将来のことはわからない以上、予測値には幅があり、データが思うように集まらない問題領域ではその幅も大きくならざるを得ない。そして、その幅を決めておかないと、「概ね」達成できたかどうかは感覚的な判断になってしまう。しかし、もし幅を明示しなければ、数値目標なんて気にしなくてもいいのだよというメッセージにもなりかねない。それならば目標値は設けないほうがよい。

三つ目(キャッチフレーズ)については、その指摘を受けて、事務局は次の会議(第6回)で、「ともに築く人間尊重のまち」に変更した。無難な表現ではあるが、これで何が伝わるのか筆者には分らない。そもそも筆者は市民向けの“わかりやすさ”がかえって政策意図をわかりにくくしがちであると考えている(情緒的で曖昧すぎる)。市民も様々ではあるが、計画を見るような市民に情緒的なメッセージを届けるのは得策ではない(だからこそ数値を使おうとしていたはずであろう)。

指標(目標値)に関しては、審議会での疑問は人権問題の素人が感じることとさほど変わらないようである。では、前項で挙げた三つの疑問はどのように議論されたのだろうか。

#### (1) について

児童・生徒の感じ方を探る②についてストレートな指摘は見られないが(筆者

は単純な①より②のほうが重要だと考える), 第 6 回には次のような質疑応答があった (p.2)。

#### 委員

- ・協働の指標の「児童・生徒が主観的にどう感じているか」に分類されている項目の中に、虐待やいじめの言葉が入っている指標も含めたらどうかと思う。

#### 事務局

- ・「全国学力・学習状況調査」の質問項目に、「いじめはどんな理由があってもいけない」という項目があり、「あてはまる」「どちらからといえばあてはまる」を合せて、小学校で 96.3%, 中学校で 92.6% であり、これ以上の増加もなかなか難しいため…「いじめ」の項目は省いている。

児童・生徒のほとんど全員がいじめは悪いことだと認識していたことがわかる。アンケートによるかぎり、子供たちは委員が予想していた以上に「高い意識」を持っていたことになる。それでもいじめは起こり、被害者を自殺にまで追い込むこともある。ならば、意識調査を指標にしても意味がないのではないか。指標を、「いじめの項目は省いて」質問した項目で代用できるとは思われたいのだが、そうした意見は載っていなかった。

#### (2) について

自殺に関しては、第 1 回の会議から、ある委員が何度も「いじめ自殺」を強く問題にしている。

…[子どもの権利条約に] 日本が批准して 20 年、何が進み、何が課題か。いじめの自殺問題はずっと起こっている。2020 年ぐらいにはなくせないか。主体的に自分の権利を子どもたちが問題にしていけるようなシステムができないか。

神戸市としては、いじめ自殺は神戸では発生させないという取り組みが必要ではないか。…

(第 1 回, p.3 [ ] 内は引用者)

11月（H27）に開かれた第5回では、事務局がそれまでの会議内容を事務局が振り返ったあと、委員から次のような発言があった。

- ・「いのちの大切さ」は、人権問題の究極の姿。人権が守られている社会は、自ら死を選ぶ人が少しでも減るという社会。これは外せない指標。
- ・いのちは基本。これは指標になりうるし、ぜひ指標として活用してもらいたい。

（第5回，p.1）

このあと、別の委員の発言をあいだに挟んで、事務局は、「自殺についての指標は、人権の基本との指摘をもらったので、第3次計画（案）に追加した」と報告している（p.2）。もちろん、指摘は第一回における委員発言のことであろう。このあと3項目の委員発言があり、そのあとで、先と同じとみられる委員が、

- ・学校でのいじめによる自殺の問題は重要。今度の計画の中でいじめによる自殺は神戸市では出さないというような重点項目が出せないか。

（第6回，p.2）

と発言している。重点項目の指標設定ということ自体がこれまでの会議の了解とは異なっているが、この委員は流れに逆らう必要があると考えたのでであろう。しかし第5回の会議ではこのあと自殺やいじめ自殺の指標に関する議論は行われていない。このあと、会議は「子ども」の表記方法（子供，こども，「混ぜ書き」）に関心が向かっていた。

第6回の会議では、自殺、いじめ自殺に関して事務局が次のように報告している。

- ・「さまざまな人権課題」では、「いのちの大切さ」という項目を設けて、自殺防止を呼びかけ、特に「いじめによる子どもの自殺」に焦点を当て、命の大切さを訴える記述を追記した。

（第6回，p.2）



こうして、最初に自殺を人権全体の重要課題とし指標化を求める委員の主張、いじめ自殺を重視する主張とが、四段階で混乱して計画に盛り込まれてしまった。第一に、一般に「いのちの大切さ」と聞いて一般に連想されるのは事故や犯罪であり（過失を含む）、自殺が先頭に来ることはないだろう。

第二に、施策はいじめ自殺と自殺全般のどちらを抑制するつもりなのか。学校でのいじめ自殺が減っても職場の過労やハラスメントで死に追い込まれる人が減るわけではないし、それよりも中年世代の経済的理由による自殺が昔から多いことはよく知られている。政府の統計でも、10代の自殺は、数だけで言えば20代、30代の自殺よりずっと少ない。<sup>11)</sup>

第三に、神戸市内のいじめ自殺は何件起こっているのか、会議要旨には情報がない（配布資料はHP未掲載のため不明）。筆者も遅ればせながら探してみたが、神戸市内のいじめ自殺の件数や有無はわからなかった（後述）。

第四に、総数を15%減とする目標は何を根拠にしているのか、計画に書かれていないが会議でも議論になっていない。委員は既に専門的研究や政府の資料やからすぐに理解できたのであろうが、恥ずかしながら筆者には出所がわからなかった。なお、神戸市内の自殺動向については、脚注に収まらないため補論（本節8項）を参照されたい。

### (3) について

人権相談に関しては、審議会でも目標の低さが取り上げられていた。ある委員が次のように発言している。

- ・協働の指標の「人権が尊重されていると思う市民の割合」と「自分の人権が侵害された場合相談機関へ相談した割合」の目標値が、いずれも60%になっているのは、何か根拠があるのか。もう少し高め目標値でもいいのではないか。

（第6回，p.2）

---

11) 財政の影響を重視した松林・上田（2013）の分析によると（1982年～2006年、県別の自殺死亡率）、65歳未満の自殺が「行政投資」（インフラ投資など公共事業）と負の相関関係にあって生活保護費と関連しないのに対して、65歳以上では逆になる。

やはり筆者が思ったようなことは既に指摘されていた。これに対する務局の回答はあっさりしたものであった。前者は「兵庫県の数値を参考として」、後者は「現状より 10% アップを目指してということで」採用したのだという。

このあと、委員から次のような発言があった（同じ人物かどうかはもちろんわからないものの）。

- ・相談について、公的機関に相談するだけでなく、自分自身で解決する方法もいい事と思うので、必ずしも目標値を 100 に近づけないといけないとは思わない。

（第 6 回，p. 2）

何であれ 100% とは極論になってしまうから、この委員は遠慮しすぎてしまったように思われる。たしかに、目標値が低すぎると指摘するのは容易だが、では何 % が望ましいのかと言われると誰も答えられない。筆者もずっと高い目標を掲げるべきと考えるが、それでも数字は思いつかない。

## 2.6. 若干の照会

審議会の公開資料でもわからなかったことを、筆者は事務局（人権推進課）に質問として郵送した。内容は次の通りであるが、表記や質問の順番は原文どおりとはせず、筆者の判断で要約する。<sup>12)</sup>

### ・イ 第二次計画の評価に関して

Q： 個別目標値を振り返ったあとのまとめの文章に書かれた、「社会情勢の変化に伴う施策や調査内容の変更等による、達成状況を把握できない指標」や「人権の尊重と直接つながるとは考えにくい指標」について、計画の 11～12 頁で先に書かれているものもあるが、どれのことかわからないもの

---

12) 再質問も含めておきたいこと、担当課として慎重に表現したい部分もあると思われるのでそのまま引用すると意図をとりづらくなることから、筆者の解釈を通して記す。もちろん、この部分については両市に草稿を確認していただいた。

もある。後者をなぜ明示しなかったのか。

A：「社会情勢の変化に伴う施策」の変更にあたるのは、地域での子育て支援である。これは拠点児童館数を指標としていた。実績は目標の半分強にとどまったが、その他の支援拠点が大きくなったので（ここまでは p.11 にも書かれている）、トータルとして拠点児童館数によって地域での子育て支援施策の達成状況を判断することが困難になった。

「人権の尊重に直接つながるとは考えにくい指標」とは、日本語教室参加者等の指標である。これは事業自体としては目標を達成しているので（計画に）直接は記述しなかった。

#### ・ロ 自殺対策の指標

Q1：自殺抑制について、審議会で「いじめ自殺ゼロ」が求められていたのに目標値を自殺全般の減少としたのは辻褄が合わない。

A1：自殺がいじめによるかどうかを客観的に判断するのは困難で、自殺そのものを減らすべきと考えた。

Q2：15% という数値目標はどのように算出したのか。

A2：「神戸いのち大切プラン」では、国の計画が平成 28 年までに全国で 20% 以上減と定めているのを参考にしている。これは、平成 21 年から 7 年間で 20% 以上減を目標としているので、同じ割合を人権の計画期間である 5 年に当てはめた（なお平成 29 年以後については現在検討中）。

Q3：「いのちの大切さ」の指標が自殺者数なのは不自然ではないか。

A3：自分を大切にできれば他者との関係を作ることでもでき、孤立を防げる。孤立は自殺予防にもつながる。

#### ・ハ 人権の相談機関について

Q：公的機関（警察を除く）の相談件数拡大よりも民間団体等の相談実績を伸ばそうとする目標（値）を立てているのは消極的ではないか。他人任せ

な印象を受けるが。

A： 事案によっては行政の窓口よりも弁護士や警察に相談するほうが望ましい。重要なのは「自分一人で抱え込む人」を減らすことであり、「より広く相談する人が増える」ようにしたい。

## ・二 指標が選ばれる手順・過程、またこれに要する期間

Q1： 数値目標は事務局（人権推進課）の発案なのか、他部署からの要請か。

A1： 平成 15 年の「神戸市人権教育・啓発懇話会」提言に基づき、第二次計画以後も継続実施している。

Q2： 指標を各課に依頼してから事務局案として決めるまでに何週間くらいかけるのか。

A2： 約 1 年かけて策定した。関係各課でもそれぞれに計画の策定や評価を行っており、「協議しながら同時並行的に」進めている。つまり、質問にあるような、指標選定を各課に依頼→回答→再検討要請といった進め方ではない。

たとえば、「地域福祉にかかる協議の場の立ち上げ」という指標（計画 p. 17）の場合、平成 26 年度末から 27 年度末の間に、人権推進課も参加して「こうべの市民福祉総合計画 2020」を策定しており、その議論から人権の指標にも取り上げることにした。

質問のやりとりは以上である。噛み合っていないところもあるが、筆者の質問が準備不足なためであった（後述）。

## 2.7. 小括

神戸市の「協働の指標」という呼称にはこだわりが感じられるが、実質的には通常の行政評価にみられるものと同様であった。第三次計画では個別事業の指標化は取りやめ、人権全般に関する取り組みを扱えるものに切替えようとしていた。

ただ、学校教育に関して主観的認識の回答率にこだわってやや無理をしていたり、自殺者数減少のようにそのなかでの論理が飛躍したりするものもあった。そ

もそも、自殺の少ない社会をめざすとは、人権施策の中では上位に位置する規範である。「いのちの大切さ」＝自殺予防という限定は一般市民の連想とは大きく異なるが（政府のいう「いのち大切プラン」を先に思い出せなくてはならない）、委員の主張も学校教育に偏っており、いずれにせよ意図がまとまっておらず、それについての立ち入った議論が必要であった。百歩譲って、「いのちの大切さ」が自殺対策のことだとすぐ了解できるとしても、それが「さまざまな人権問題」として括られている（刑を終えて出所した人、北朝鮮による日本人拉致問題、人心取引、個人情報保護と同列）のは、筆者には論理がつかめない。

なお、自殺の目標設定（の苦慮）については、回答文では上記以上の言及がなかったものの、自殺対策会議（平成 28 年 8 月末）の議事要録を見たところ、今後の目標値について三つの考え方が並記されていた。<sup>13)</sup>第三次基本計画時点での議論がまとまっていたとは言い難いことが（やはり）認識されていたようである。

協働の指標は高い理念をめざしていると思われるが、業務運営面の負担を市民に委ねる動員の意図も散見され（この姿勢を共有する有識者もいる）、まだ大きく考え直す余地があるように思われる。ただし、今回のパブリック・コメントでは指標に対する疑義は出ておらず、神戸市民の意識は既に高いのかもしれないし、あるいは市民が指標に興味がないのかもしれない。今後、筆者は一般市民が指標や「協働」をどう解釈しているのかについても検討できるようにしなくてはならない。

その前に、前項の照会内容については筆者に反省すべき点が多い。事務局と担当課との「協議」の進み方（所要の日数を含めて）もほとんどわからなかったし、

---

13) 「平成 28 年度第 1 回 神戸自殺対策推進懇談会 議事録（要旨）」（平成 28 年 8 月 31 日）では、今後の数値目標について、「①平成 27 年の自殺者数を 20% 以上減少させる」、「②急増前の平成 9 年自殺者数以下にする」、「③10 代の自殺者数を一人でも少なくする」、という 3 案が出されていた（[http://www.city.kobe.lg.jp/safety/life/28konn\\_dannkail.pdf](http://www.city.kobe.lg.jp/safety/life/28konn_dannkail.pdf)）。

14) 少し話がそれるが、前掲の「こうべの市民福祉総合計画 2020」の議事要旨を確認したところ、「神戸市市民福祉調査委員会・小委員会」の最終回（第 3 回、2016 年 12 月）で指標をどう考えるかが議論されていた。委員はここでも指標化に熱心というわけではない。ある委員は、内部や財務当局向けに指標なしというわけにはいかないだろうからできるものは置く、いくつかはできるだろう、と発言していた（こうした検討での本音がよく表れている）。事務局も PDCA として全体を回すという意図ではないがいくつか

自殺対策に対象集団を絞らないことにしたのは大きな決断であるのに、その検討過程は何も聞きだせなかった。また、特に自殺の指標をめぐる<sup>15)</sup>は、回答文には計画内とはほぼ同じ表現が繰り返されており（再質問時を含む）、筆者は“ガードが固い”という印象を受けていた。それだけ筆者の見通しが甘かったと言わざるを得ない。

## 2.8. 補論：自殺対策

神戸市 HP「あなたの「いのち」を守るために —— 神戸市の自殺対策 ——」<sup>16)</sup>掲載データによると、市内の自殺動向は、全国と同様に平成 10 年に急増した。人口動態統計で 260 人から 376 人に、翌年は 386 人、その後も概ね 330 人以上と高止まりする。自殺死亡率（人口 10 万人あたり）は全国をやや上回り、平成 13 年以後は少し下回っている。<sup>17)</sup>

厚労省 HP「自殺対策」の「地域における自殺の基礎資料」掲載データから平成 21 年度以後（それ以前は集計方法等が異なる）各年の神戸市の自殺死亡率を確認していくと、平成 21 年と 22 年は約 26 と高く、その後は減少して平成 27（2015）年には 20.16 となった（図表 5）。<sup>18)</sup>

平成 9 年以後の神戸市内の 10 代の自殺は、図表 6 のとおり、5 人から 15 人程

---

ゝかは検討すると応じている。このあと、委員からは、計画の（四つの方向性で）重点化するものを一つずつ選ぶ、あるいは、啓発をかねて意識調査をするのがよいという意見も出されている。以上、「平成 27 年度第 3 回神戸市市民福祉調査委員会・小委員会 議事要旨」（<http://www.city.kobe.lg.jp/information/committee/health/welfare/20160121130702.pdf>）による。

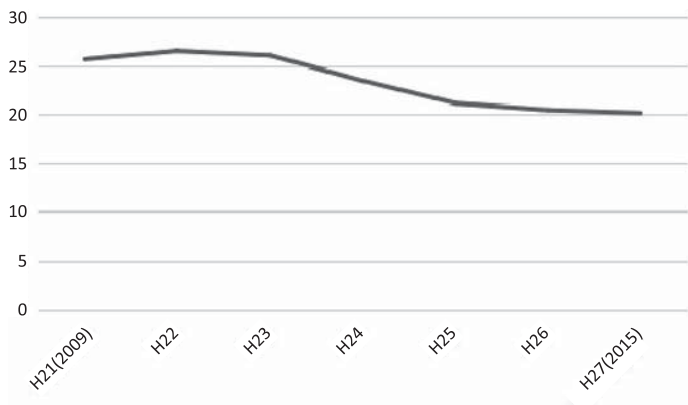
15) 直接の関連はないのかもしれないが、後に報道で次のようなことを知った。2016 年 10 月 6 日に発見された女子中学生の自殺（垂水区）は学校いじめを原因とする可能性があるとして保護者が調査を要望し、市は 10 月 20 日に第三者委員会を設け非公開で調査をしていたことが 12 月 13 日に明らかになった。同時期に自殺のあった加古川市や宝塚市は第三者委員会の調査結果を公表しており、この中学生の保護者は神戸市に調査内容の公開を求めている。以上、『神戸新聞』2016 年 12 月 14 日付け、上田勇紀記者の記事による。筆者はこの事件を全く知らずに指標選定の経緯を人権推進課に尋ねていたわけである。

16) <http://www.city.kobe.lg.jp/safety/life/index.html>

17) 同 web ページ内の「神戸いのち大切プラン」（冊子）第 2 章（平成 23 年 3 月，p. 4）。

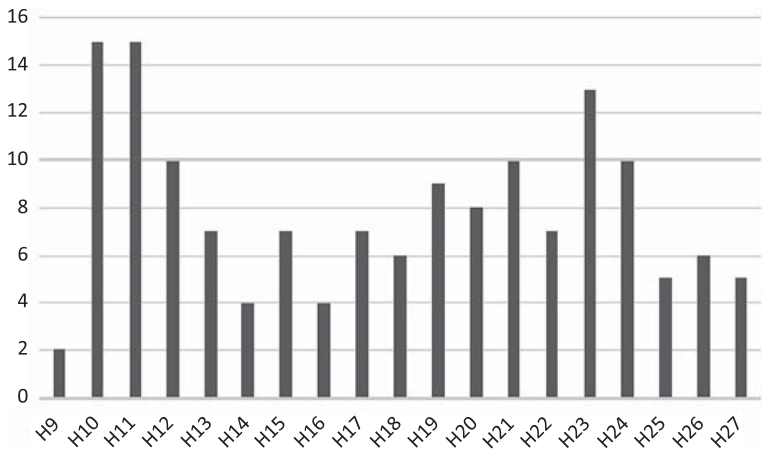
18) [http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi\\_kaigo/shougaisshaukushi/jisatsu/](http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/shougaisshaukushi/jisatsu/)

図表 5 神戸市の自殺死亡率（平成 21 年以後、10 万人あたり）



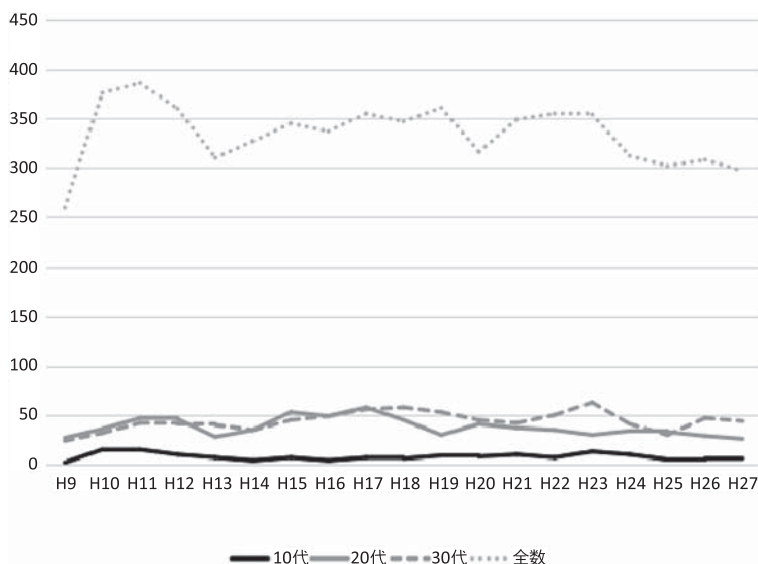
出典 厚生労働省 HP「自殺対策」（自殺の統計（2）自殺統計に基づく自殺者地域における自殺の基礎資料）より平成 21～27 年の各「確定値」（A8 表 市区町村別集計）から神戸市（全域）を選んで筆者作成。

図表 6 10 代の自殺者数の推移（神戸市、10 万人あたり）



出典 神戸市 HP「自殺対策」掲載資料「神戸市世代別自殺者数の推移（厚生労働省 人口動態統計より）」から 10 代を抜き出して筆者作成。

図表 7 若年層の自殺者数推移（神戸市）



縦の目盛りは人数。

出典 図表 7 に同じ。10 代、20 代、30 代と総数の推移を選んで筆者作成。

度で波があり、平成 10 年と 11 年が最多となった。ただ、明らかに 20 代以上の<sup>19)</sup> ほうが多く、最多は 50 代である。若い世代について比較しやすいように、図表 7 に 10 代、20 代、30 代と全体の数を示しておく。

平成 27 年のデータでは、神戸市内における 10 代の自殺者は 5 人で、自殺の原因・動機別割合では「学校問題」が 1.9% となっている。<sup>20)</sup> しかし 10 代の自殺でいじめを苦にしたとみられる件数はわからない。

やむなく参考に全国のデータを見ておこう。文科省の別の全国調査によると、いじめ自殺は学校関連の約 2% であるという。<sup>21)</sup> また『自殺対策白書』によると、

19) 神戸市 HP「神戸市の自殺の状況と対策」内の「神戸市世代別自殺者数の推移（厚生労働省 人口動態調査より）」。ちなみに、澤田・上田・松林（2013, 6 章）によると、名古屋市の自殺対策は 50 代男性を重視して取り組まれ、一定の成果をあげた。

20) 出典は注 14 に同じ。元データは順に、「厚生労働省人口動態統計」、「警察庁統計 発券日 居住地」。なお、前者は後者よりやや少なくなる傾向が知られている。

21) 出典は、「児童生徒の自殺予防に関する調査研究協力者会議」による「子供の自殺等」



図表 8 全国の自殺者のうち「学校問題」及びそのうち「いじめ」を原因・理由とする人数（警察が特定できたもの）

	学校問題	いじめ
H19（2007）	338	14
H20	387	16
H21	364	10
H22	371	7
H23	429	9
H24	417	4
H25	375	7
H26	372	3
H27（2015）	384	3

単位は人。

出典 厚労省『自殺対策白書 平成 28 年度版』第 2-13 図より。この元データは「自殺統計」（警察庁）。

学校問題を原因・理由とする自殺者（大学生や専門学校生なども含む）は 338～429 人（平成 19～27 年）で、うち「いじめ」と（警察が）特定できたものは、平成 19 年と平成 20 年の 15 人程度で、最近では 3 人に減っている（図表 8）。数字が小さいからといって事態を楽観視することはできないが、数字がつかみ難いために、報道や問題提起が情緒的に扱われやすいのかもしれない。

ところで、20% 以上の減少という国の数値目標は、平成 17 年（2005 年）12 月 26 日に関係省庁連絡会議で提示され、平成 19 年以後の「自殺総合対策大綱」に定められたものである。これは、「当面は、今後 10 年間で自殺者を急増以前の水準に戻すこととする」ことを目標としている（自殺予防に向けての政府の総合的な対策について（案），p.4）。目標値は人数で示されているが、厳密には自殺死亡率から考えられている。平成 24 年の新大綱によると、人口が変わらないとすれば平成 28 年の目標値は 19.4 となる見込みであった（厚労省 HP 資料「見直しのポイント」）。

---

ㄨ の実態分析」p.3（平成 26 年 7 月 1 日付け。http://www.mext.go.jp/component/b\_menu/shingi/toushin/\_icsFiles/afieldfile/2014/09/10/1351886\_05.pdf）。これは各学校からの報告を集計したものであるから、どれくらい正確に報告されているのかは疑問である。

もちろん、毎年母数が変わる以上、神戸市が自殺者の実数を数値目標としていることに何の問題もない。ちなみに、2015年の全国の自殺者総数は24,025人（厚労省『平成28年度版自殺対策白書』、その元データは警察庁統計）であり、急増した1998年には32,863人（警察庁）と比べると大きく減った。神戸市の自殺者数は2015年にはようやく300人の大台を切るに至ったが（人口動態統計による）、「健康こうべ2017」における平成28年の目標値（279人以下）は2016年8月時点で達成困難となっている。

### 3. 姫路市

#### 3.1. 計画の改訂

姫路市は平成17（2010）年に「姫路市人権教育及び啓発実施計画」を策定している。平成22年に計画を見直し、それから5年間の進捗状況を踏まえて、平成27（2015）年に改訂した。この改訂で、新たに、分野ごとの数値目標<sup>22)</sup>を設けている。

計画「第5章 さまざまな人権問題の現状と今後の取組」のなかに、女性、子どもといった分野ごとに、二つから四つの「数値目標」が設けられている。計画（冊子）には、分野ごとに三つから九つの「事業の柱」が挙げてあり、その次に数値目標、事業内容の一覧表が続く。表9は、その数値目標の欄に書かれているものである（枠の表示は少しだけ変更した）。指標は「事業の柱」ごとに設けられているわけではなく、その分野の担当課が自己評価として選んだ指標を事務局が（原案に）まとめている。そこからもわかるように、これは人権分野の事務事業レベルの評価に近い（予算等は記載されないが）。

姫路市では、各事業の進捗を重視しており、神戸市が取りやめた個別項目ごとの数値目標を採用した格好になっている。実施計画の全体的な進捗チェックとフォローは、全局長から成る「姫路市人権施策推進会議」でなされる<sup>23)</sup>。もっとも、

22) 「実施計画」という名称だが基本計画を含んでいる。従来は基本方針と実施計画の二分冊で、今回は一冊にまとめられた。分野ごとに、前者は長い文章で記され、後者は個別事業をリストアップしている。このつなぎ目にあたる部分に数値目標欄が配されている。

23) 会議開催状況によると、これは年1回で、たいてい2月上旬に開かれている（計画、p. 93）。

「実施計画の評価」は「庁内外の専門家により実施状況の検証・評価を行う」（pp. 60-61）とも書かれているが、本稿執筆時点では後者はまだ開催されていないようである。

姫路市の目標値は行政管理としての性格がよく表れているが、もちろん姫路市も「参画と協働」を掲げている。しかし神戸市ほど目立つ書き方ではない。これは「市民の自主性の尊重と教育・啓発における中立性の確保」という「第 2 章 人権に関する基本理念」の見出し（p. 8）に含まれており、

…すなわち、市民一人一人が自分の生活の場で、自らの創意により日常的に取り組んでいく教育・啓発活動です。…行政は〔公民館等での活動など〕こうした市民の教育・啓発活動の場を確保し、側面からその活動を支援することが求められています。（p. 8, [ ] 内は引用者）

と説明が加えられている。参画と協働とは第一義的に行政活動ではない、と理解されていることがわかる。

では、参画と協働という言葉はどう理解されているのか。姫路市の場合、計画でも審議会でも改めて論じられていないので、2013 年に制定されたいわゆる自治基本条例——「姫路市まちづくりと自治の条例」——<sup>24)</sup>の説明をしてみよう。その第 4 章が「参画と協働」の促進を規定しており、その 25 条に、

市長等は、住民等がまちづくりに参画することができる機会の確保に努めるとともに、政策等の立案、実施及び評価の各過程において、参画の推進に努めるものとする。

との規定がある。市の逐条解説によると、これの前半部分については、

行政が市政における様々な取り組みに住民等が参画することができる機会の提供に努めるとともに、市が関与しないまちづくりにおいても参画する機

---

24) 姫路市では、参画と協働という概念に神戸市ほどのこだわりが見られないため、意味合いを明示する資料として条例等を取り上げる。

会の提供に努めるという意味です。

(「姫路市まちづくりと自治の条例 逐条解説」, p. 64)

と説明されている。後半については、行政の「政策等の立案等の各段階」に参加することを意味しており（「参画」と書かれて<sup>25)</sup>いる）、その手法として、意見の聴取（26条）、附属機関等への参加等（27条）、住民投票（28条）が挙げられている。

29条には「協働の推進」が規定されているのだが、協働の定義は「姫路市市民活動・協働推進指針（平成19年3月策定）」に基づくという。そこで、そちらを見ると、

「協働」とは、性格の異なる二つ以上の組織体（市民及び市民活動団体と行政）が対等な立場で、各々の社会的目的（使命）の実現や共通する課題の解決のために、それぞれの資源や能力等を持ち寄り、連携・協力していくことをいいます。

(「姫路市市民活動・協働推進指針」, p. 3)

と述べられている。

よって、「参画と協働」は、人権啓発についてもまず市民が取り組むもので、それを行政が支援する（場所や教材など）という関係が前提となっている。これでは行政の姿勢が消極的なようにも見えるが、人権侵害の個々のケースでは考え方が人々によって異なるため、姫路市は中立性を重視する、と計画で述べている。

しかし、市民の多くが、人権侵害への対応をまず行政ではなく市民自身で行うべきだと自覚しているようには見受けられない。姫路市に限ったことではないが、市民は自分たちの救済を意識する場合には行政の介入に期待し、自分が（人権侵害を行ったと）非難されかねない場面なら行政の関与に否定的に反応するであろう。この点で、参画や協働として、市の基本的姿勢と市民がおおまかに行政に期待するものとは食い違っているように思われる。<sup>26)</sup>

25) ちなみに、全国323自治体の条例を調べあげた林沼（2016：148）によると、「参加と参画の定義を比較した結果、明確な違いを見出すことはできない」。

26) 行政には強い介入を求める運動団体とそれに反発し中立性を要求する両極端の声によ

### 3.2. 指標の疑問

ただ、そこまで言わなくとも、計画に挙げられている数値目標の多くは、学校や役所自身の活動にとどまり（いわゆるアウトプット）、神戸市が「協働の指標」と呼んできたものと大差ない。図表 9 を概観するとわかるように、姫路市の指標はたいへんありきたりで、その目標値も低い。

疑問に思われるものをいくつか挙げていこう。「児童会・生徒会が中心となり、いじめ追放や仲間づくりの実践活動を行っている学校の割合」は目標が 100% と完璧主義のようであるが、現状値がすでに 100% である。障害者分野の「市政出前講座・研修会等の開催数及び参加者数」（保健所健康課）は 5 年かけて 34 人を、さらに日本語教育ボランティアの養成講座の「講座の修了者数」は 2 人を増やす、というのも同様で、現状をよしとした計画であることがわかる。

これらよりはましたが、「播磨地域福祉サービス第三者評価機構における第三者評価受審事業所数」の目標は毎年 1 箇所増やす見込みとみなされているのも説得的ではない。第三者評価の意義それ自体には反論しがたいものがあるが、その運営の現実や制度的前提には課題も大きく、<sup>27)</sup> 受審団体を少しずつ増やすよりも評

---

く晒されるが、一般市民が関心を持つのはショッキングな事件の報道があったあとしばらくに限られがちである。計画も、策定時期によって時事問題のように新たな論点が追加され、それ以前のものが解決したかどうかとは別に、世論も関心を持たなくなっていく。

27) この評価を担っている安井・平林（2013）のアンケート調査に基づく分析（播磨地区の障害者施設対象、2008 年に実施）によれば、評価を受けた施設の職員が今後も受審したほうがよいと思うかどうか（自由記述を KJ 法で 4 段階に分類）への肯定的意見は 77.3% と高い。しかし 63.2% は「ある程度あてはまる」に該当しており、「十分あてはまる」（14.1%）は「あまり当てはまらない」（17.2%）より少ない（p. 75）。そして、評価を推進する立場からの論文でも、現実的な意義や成果はいまひとつはつきりしないのである。業務多忙、人手不足、受審費用、「評価なしでも十分に質の高いサービスを提供」できるという否定的意見について、「第三者評価がこれらの要因以上に有効であるとの認識が得られれば…優先して導入されるとも考えられる」（p. 77）とも述べられている。

第三者評価は（理念的にはともかく）実態には問題が大きい。塩谷（2015: 30）は福祉サービスの評価実施について、評価現場では要求されている内容が確認できない、「利用者や職員へのヒアリングの位置づけが曖昧であ」る、評価結果はサービス提供者にとって「好ましいものではないということから公開が進ま」ない、といった実態を報告し、さらに、提供機関の強い抵抗感、評価の費用負担、利用者が選択肢要にも市場原理が働いていない、といった根本的な問題も指摘している。

図表 9 姫路市の数値目標

分野 (出典頁)	事業名	指標	基準値 (平成 25 年) 〔 〕 は例外	目標値 (平成 31 年度)	主管課
1. 女性 (p.17)	あらゆる暴力の根絶	「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律 (DV 防止法)」の周知度	74.2% 〔平成 23 年度〕	90%	男女共同参画推進課 男女共同参画推進センター 地域福祉課 こども支援課
	あらゆる分野における積極的改善措置 (ポジティブ・アクション) の推進	審議会等委員の女性比率	24.7%	35%	男女共同参画推進課
	労働の場における男女平等の徹底	「男女雇用機会均等法」の周知度	81.3% 〔平成 23 年度〕	90%	男女共同参画推進センター 産業振興課 労働政策課
2. 子ども (p.23)	学校・家庭・地域ふれあい事業 (姫路フレンドフル事業)	児童会・生徒会が中心となり、いじめ追放や仲間づくりの実践活動を行っている学校の割合	100%	100%	学校指導課
	ファミリーサポートセンター事業の運営と拡充	ファミリーサポートセンター会員数	1,919 人	2,600 人	こども支援課
	「交流及び共同学習」の充実	各学校における「交流教育推進事業」を実施している学校の割合	107 校, 160 回	107 校, 200 回	育成支援課
3. 高齢者 (p.31)	地域包括支援センター活動の充実	地域包括支援センターが受ける相談件数	20,485 件	26,000 回	保健福祉推進室
	地域包括支援センター機能の充実	地域包括支援センターと関係機関の連携回数 (地域の関係機関と情報交換・相談等を行った回数)	3,317 回	3,900 回	保健福祉推進室
	権利擁護事業の推進	権利擁護フォーラムの参加者数	220 人	260 人	地域福祉課

図表 9 姫路市の数値目標（続き）

分野 (出典頁)	事業名	指標	基準値 (平成 25 年) 〔 〕 は例外	目標値 (平成 31 年度)	主管課
4. 障害のある人 (p. 35)	成年後見制度の普及	権利擁護フォーラムの参加者数	220 人	260 人	地域福祉課
	障害者福祉施策の 情報提供充実	播磨地域福祉サービス第三者 評価機構における 第三者評価受審事業所数	25 箇所	30 箇所	障害福祉課
	啓発事業の開催	播磨地域福祉園 センターが実施 する啓発事業への 参加者数	3,360 人	3,600 人	総合福祉園センター
	啓発事業の開催	市政出前講座・ 研修会等の開催 数及び参加者数	45 回 2,866 人	45 回 2,900 人	保健所健康課
5. 同和問題 (pp. 41-42)	人権啓発活動の 推進	校区人権教育推進 事業への参加者数	151,097 人	160,000 人	人権教育課
	啓発活動の拡充	市民啓発活動 (人権のつどい) への参加者数	2,900 人	3,200 人	人権啓発課
	住民交流の促進	地域交流事業 への参加者数	53,334 人	70,000 人	人権啓発課
	相談窓口の PR	姫路市人権啓発 センター（ゆい ばる）の認知度	24% 〔平成 23 年度〕	50%	人権啓発センター
6. 外国人（p. 49）	日本語教育ボランティアの養成講座	講座の修了者数	48 人	50 人	文化交流課
	「ひめじ国際交流フェスティバル」の開催	ボランティア参加人数	約 900 人	約 1000 人	国際交流センター
7. 感染症（p. 53）	HIV 抗体検査・相談	HIV 抗体検査受検者数	359 人	400 人	保健所予防課
	講演会や研修会の開催	感染症対策研修 (管理者研修・ 専門職研修) への 参加施設数 (実数)	109 施設	150 施設	保健所予防課

出典：『姫路市人権教育及び啓発実施計画』（平成 27 年改訂，引用元のページ番号は表中に表示）。  
表の形式は筆者が少し変更した。

価体制の根本的な見直しを優先すべきである。

指標として相対的に望ましい例は、「地域包括支援センターが受ける相談件数」(保健福祉推進室)である(と筆者は考える)。これは自組織の活動量にとどまっていないうし、目標も現状値から3割ほど伸ばそうとしている。おそらく本来業務の必要性によるものを人権の計画にも用いたのであろうが、他と比べて有意義な指標となっている。

目標値がもっと高く掲げられた例もあり、「人権啓発センターの周知度」が現状値の倍増を図っているのが目を引く。しかし一般市民なら我が市の役所にどんな部署があるかと気にすることはないだろう。知らない市民の割合を減らすというよりも、同センターへの問い合わせや相談の実績数の増加で測るほうがよいだろうし、意識調査の項目を使うとしても「行ったことがある」という回答割合を増やすべきであろう。<sup>28)</sup>

### 3.3. 審議会

改訂にあたっては、学識者や団体代表から成る「姫路市人権教育及び啓発活動実施計画審議会」(公募委員2名を含む)が2014年度に全4回開催されており、その「会議録」(要点記録)がホームページで公開されている<sup>29)</sup>(配布資料も掲載)。

指標のリスト原案は第2回の審議会で提示されているが、そこでは、数値化に対しては全体に冷ややかな発言が相次いでいる。穏やかなタイプとしては「量も質も」必要という発言も見られるが、数値化を積極的に進めるべきという発言は見当たらない。そもそも、会長が第二回の会合で次のように述べている。

この手の会議でよく意見がでるのは、参加者数が何人とか、数に関するものが多いのですが、啓発したその後の実践がきちんと整っているかどうか、が重要であり、あまり数字ばかり追い求めるのではなく、質をどうやって担保していくかです。

28) 人権意識調査では、「訪れたことがある」(3%)、「知っているが訪れたことはない」(21%)、「知らない」(72%)というデータが得られている(姫路市人権啓発センター『人権についての姫路市民意識調査結果報告書』2012年、p.85)。

29) [http://www.city.himeji.lg.jp/s30/2212376/\\_10098/\\_32643.html](http://www.city.himeji.lg.jp/s30/2212376/_10098/_32643.html)



そのためには、回数というより、その質がきちんと整えられているのかという検証が必要であると思います。

（第 2 回会議録，p. 5）

個別の指標についても委員から批判が出されている。

…数値目標が示されておりますが、例えば同和問題のところで、総合センター集会所の活性化・住民交流の促進において、基準値が昨年度の 53,334 人とされ、5 年後の（平成）31 年度には 6 万人が目標とされています。…単なる数だけの問題ではなく、事業そのものの活性化を検討してください。

人権啓発センターについて、「人権啓発センターでの人権相談の充実」がありますが、基準値（平成）23 年度は 24% であり、これは姫路市人権啓発センターの認知度 24% ということで、意識調査の結果を反映されています。しかしそれが 5 年後に 30% というのは少ないのではないかと。

（p. 11）

この委員は続いて、人権啓発センターが本来は「いわゆる人権のシンクタンク」をめざす存在であると指摘したうえで、意識調査の認知度を 6 ポイント上げるようなことではなく全庁的な取組みが必要だ、と釘を刺している。これを受けて、後日、人権啓発センターは目標値を倍増させることになる。

もっとも、なかには、目標値が高すぎると委員に指摘された指標もあった。

…いきなり資料では審議会等の女性比率について 31 年度に 35% との記述がありますが、これは非常に難しいと思います。女性団体など関係機関等と表現方法について一緒に考えてもらって、初めてこの数字があると思います。…単に数値だけあがっているのではないかと思います。

（p. 12）

このように、有識者は指標化に懸念を示し続ける。市民意識調査を用いることに関して「意識の変化などはそれだけでは測りきれないところがある」と、また、「今回の調査は経年変化のところにあまり力点を置いた形のものにはなっていな

いとも批判されている (p.14)。

懇話会（審議会）では早い段階から否定的な出迎えを受けたものの、数値目標化を大きく問い直すこともなく第二次計画の素案は完成し、2014年1月下旬にはパブリック・コメントも終えている。コメントは全部で14件あり、その多くは人権啓発に対して否定的な主張をしているが、指標（化）<sup>30)</sup>に対する意見は何もなかった。

### 3.4. 若干の照会

筆者は姫路市にも神戸市と同じ日に同じ趣旨のことを質問した。項目が神戸市ほどには入り組んでおらず、個別の指標について審議会で批判はあっても議論にまではなっていなかったので、質問は啓発センターの数値目標に絞った。ゆえに照会の量は少ない。以下、表現は原文どおりではなく、先と同様に筆者が言い換えたものを記す。

Q1： 数値目標の導入は人権啓発課が発案したのか、それとも他の部門から要請を受けたのか。

A1： 発案は人権啓発課。

Q2： 指標の案は、事務局から各課に例を示したり、各課から上がってきた案を差し戻したりすることもあるのか。また、そのやりとりの期間はどれくらいか。

A2： 事務局から具体例を示すことはなく、提示された指標の案に対して大幅な修正を求めることもなかった。要した期間は1～2ヶ月。

Q3： 人権啓発センターの数値目標変更はなぜ倍増としたのか。他にはどんな（指標の）候補を検討されたのか。

A3： 「数値による提示でわかりやすいもの」であって、より高い努力目標をとるという理由で判断した。他の指標は検討していない。

---

30) しかし意見表明者の実数は2名だけであったという（第4回会議録）。

以上についてのコメントは、先と同じく次項で触れる。

### 3.5. 小括

姫路市は平成 27 年度の実施計画改訂において事業レベルでの数値目標を設けたが、その指標は、啓発活動の開催数、参加者数、市民意識調査による望ましい回答者の割合の向上といった、事務事業評価でよく使われるところの、よく批判されてきたものがほとんどであった。指標はたいてい消極的で、なぜ数値目標を設けることにしたのか伝わってこないものが多い。

数値目標化には委員からも批判的なコメントが相次いだが、第二回目以後の会議でも数値目標化については止めておくべきだといった意見は出されていなかった。“この程度の指標しか並ばないのなら、今回はやめるべき”という議論があってもよさそうなものである。会長も慎重姿勢ではあったが、数字だけでなく実際の活動を求めるという方向性で議事を進めており、積極的ではないものの否定的でもない、というのが審議会の姿勢であった。

その意味では、啓発センターの目標修正がどう検討されたかは興味深いエピソードになりうる。しかし、上記のとおり、人権意識調査で「知っている」と「行ったことがある」の回答を単純に合計した指標以上は検討されていなかった。基本計画（実施計画）策定の事務局は人権啓発課であって人権啓発センターではないのだが、とはいえ市民との接点という面では最前線であり、そのセクションが設ける指標にはもっと多角的な工夫が期待されよう。ただ、当時、同センターは開設から 4 年という時期にあたり（開設は 2010 年 12 月）、認知度を上げたいという職員の日々の思いが素直に表れたのかもしれない。

以上、数値目標は姫路市の人権施策にとって初の試みであり、各課も事務局もひとまずやってみるという姿勢だったのであろう。とはいえ、ほとんどの指標は各課が現行の取組みに満足していることを数字で示す格好になっているので、次の 5 年を待たずに指標の改善を図るべきである。

---

31) 実施計画の期間中に指標を入れ替えると後出しじゃんけんのようなになるから、同じ事業についても少し信憑性のある指標を追加するのが現実的であろう。

#### 4. ま と め

本稿では三つのことを行った。第一に、兵庫県内各市町の人権の基本計画とそこでの数値目標の有無、計画がある場合にはその名称を調べて一覧できるようにした。第二に、人権の基本計画に数値目標を定めていた神戸市と姫路市において現にどのような指標が使われているのかを確認した。第三に、審議会で両市に見られた疑問のある指標（数値目標）がどのように検討されていたのかを議事要旨から調べ、一部については事務局の見解を得た。

全般的な比較としては、第一に、指標や目標値を一切省くと、「計画」や「指針」はその市町の固有の現状がなにもわからないものになりがちであった。しかし、丹波市のように、現状の参考情報として数字を挙げ、政策評価や目標管理といった意味合いから意図的に遠ざけておけば、無理に数値目標化しなくても概ね同様な働きが期待できる。

第二に、評価指標を設けている市町も含めて、計画は期存事業を中心にした積み上げのようで、そうした基本計画をわざわざ作成する必要があったのか、実質的な面では疑問が残った。指標がない、あってもぼんやりしている、というのは、逆に言えば、改めて別の計画を作る必要もはっきりしないことを示唆するからである。

実は、基本計画に対する認識の差は、神戸市の第二次計画の際のパブリックコメント（平成23年）からも窺えたので、ここで追記しておきたい。それは、一連の計画に予算が示されていないのはおかしいという意見である。これに対して、行政は個別に事業計画を持っており、予算はそちらで吟味されている、と答えている。ここに市民の見方と行政の見方の違いがよく表れている。一般に、具体的な資源・負担の配分が不明確では計画は回らない。行政からすると、そこまで考<sup>32)</sup>えるなら基本計画以上のものである、ということになろう。しかし、関心を持っ<sup>33)</sup>

32) 神戸市 HP「第2次神戸市人権教育・啓発に関する基本計画（案）に対する市民意見の募集結果について」（2011年3月，<http://www.city.kobe.lg.jp/life/community/human/img/kihonkeikaku2bosyukekka.pdf>）

33) 基本計画といっても都市計画と人権啓発では位置づけが大きく異なり、同じような名称を持っているほうが筆者には不思議でならないのだが、このあたり実務家は割り切っ

た市民なら、金額を合計する前に、たとえ既存事業はどのくらいの人員でどのくらいの業務に対応しているのか、業務が増えるなら、それを“民の力”を借りて乗り切るつもりだとしても、人材や業務量をどう賄えるのか、といった「棚卸し」のようなことが心配になる。計画である以上、項目を一通り挙げるようなものでは、参画・協働と言われてもその計画が何を意図しているのか市民には伝わるまい。

次に、神戸市と姫路市の比較では、どちらも審議会に指標化に消極的な意見が多く、事務局も適切な指標を作れずに困っていたことがわかった。第一に、神戸市はいわゆる施策レベルの評価に切替えようとしたが、それでもまだ意識調査に頼っているし、行動内容が対象者にどのような変化をもたらすのかという筋立てもはっきりしない。第二に、神戸市の審議会は有識者に絞リ、その意味では密度の濃いやりとりがなされているが、委員と事務局の間答ばかりとなっている（審議会はたいていそういう前提なのであるが）。神戸市は委員の質問に事務局が少なからず応戦しているので行政の考え方が窺えるが、姫路市では事務局の応答が受動的であり、市の考え方がほとんどわからなかった。ただ、どちらにしても、委員の発言があとに続かず、言いつばなしのようになりがちで、委員個人の印象論が多く、基礎的な情報がどれくらい共有できているのか疑問に思われた。

それにしても、数値目標とは、10 年、20 年後の目標に向けた現在位置を確認するための小道具なのだろうか、それとも、3～5 年という社会的条件が大きくは変わらないであろうあいだになすべきことを明示するべく絞ったものなのだろうか。もし後者をとるなら、問題は切迫しているので目標値を立てられないはずがない。たとえば自殺者急増の対策には、少なくとも急増以前の水準に引き戻さねばという焦りがあるだろう。それは日本の自殺率が欧米先進国よりはるかに高いという問題意識には応えないし、急変の前の水準に戻すにしても 10 年以上かかる見通しで取り組まれるから、行政の現実的な取組みと市民やマスコミとその分野に精通した専門家が期待するものとはギャップが大きいだろう。

この認識差の調整に時間をかけないと、計画も意図がはっきりせず、目標値もなんのために設けたのかわからないものが並ぶ。政策の甘さや期待の混乱は、掲げられた指標によく表れる。行政の外部にいる我々も、指標の悪口をいうだけで

はなく、何を目標とするのかを指標設定を通して考えられるよう、我々市民のほうも頭を準備していかなければならない。

#### 参考文献（行政資料を除く）

- 伊藤悦子・プリンジャー 2008,「都道府県における人権教育・啓発計画の現状と特徴」『京都教育大学紀要』113, 27-38。
- 今川晃編 2014,『地方自治を問い直す』法律文化社。
- 上田剛弘 2006,「神戸市における協働と参画の取り組み」『コミュニティ政策』4, 102-117。
- 岡本洋子 2007,「自殺対策基本法」の施行と社会全体で取り組む自殺対策について」『社会関係研究』13 (1), 1-41。
- 小田切康彦 2009,「行政-NPO 間の協働事業における質の設定と計測に関する分析」『同志社政策科学研究』11(1), 25-34。
- 小田切康彦, 新川達朗 2010,「行政と NPO との協働事業における評価導入の条件」『ノンプロフィット・レビュー』10(1), 13-26。
- 佐藤竺 2007,『日本の自治と行政』, 下巻, 敬文堂。
- 澤田康幸, 上田路子, 松林哲也 2013,『自殺のない社会へ』有斐閣。
- 潮谷光人 2015,「福祉サービス第三者評価事業の理解と実践課題」『奈良佐保短期大学研究紀要』22,25-36。
- 高橋克紀 2016,「兵庫県内市町の行政評価における人権啓発の評価指標」『姫路法学』59号, 99-148。
- 高橋敏彦 2008,「協働事業の評価」『日本評価研究』8(3), 51-66。
- 高橋祥友 2014,『自殺の危険』, 第3版, 金剛出版。
- 新川達朗 2009,「これからの行政と計画」『都市問題研究』61(6), 3-17。
- 林沼敏弘 2016,「自治体行政における参加と協働の概念」真山達志編『政策実施の理論と実像』ミネルヴァ書房, 7章。
- 松林哲也, 上田路子 2013,「福祉・経済政策と自殺率」『日本経済研究』69, 96-109。
- 森田朗 2006,『会議の政治学』慈学社出版。
- 安井秀作, 平林由美 2013,「福祉サービス第三者評価事業の必要性和有効性を巡って」『関西福祉大学社会福祉学部研究紀要』17 (1), 71-81。